Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7752**

16. Wahlperiode 16. 01. 2008

Antrag

der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Dr. Gesine Lötzsch, Monika Knoche, Hüseyin-Kenan Aydin, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Roland Claus, Dr. Diether Dehm, Wolfgang Gehrcke, Heike Hänsel, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Inge Höger, Dr. Hakki Keskin, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Norman Paech, Paul Schäfer (Köln), Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann, Alexander Ulrich und der Fraktion DIE LINKE.

Unterlaufen von Klimaschutzzielen durch CDM-Projekte beenden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Zu den flexiblen Instrumenten des Kyoto-Protokolls gehören der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (Clean Development Mechanism – CDM) und die „Gemeinsame Umsetzung“ (Joint Implementation – JI). Sie ermöglichen es privaten und staatlichen Investoren aus Industriestaaten, für Klimaschutzinvestitionen in Entwicklungsländern (CDM) oder in anderen Industriestaaten (JI) Emissionsgutschriften zu erhalten. Diese Emissionszertifikate können mit eigenen Einsparverpflichtungen verrechnet oder verkauft werden.

Durch Manipulationen von Projekten im Rahmen des CDM wird jedoch ein erhebliches Volumen an „faulen“ Emissionsgutschriften aus Entwicklungsländern in das Europäische Emissionshandelssystem transferiert. Diese Emissionsrechte führen zu einem Mehrausstoß an Klimagasen in Europa, der nicht durch einen entsprechenden Minderausstoß in den Entwicklungsländern gedeckt ist. In der Summe führt dies zu einem globalen Mehrausstoß von Treibhausgasen.

Durch die vielfältigen Manipulationsmöglichkeiten untergräbt der CDM gegenwärtig die Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls. Viele CDM-Projekte verstoßen gleichzeitig gegen weitere Nachhaltigkeitskriterien.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen des Kyoto-Protokolls sowie im CDM-Exekutivrat der Vereinten Nationen für ein Moratorium für die Registrierung von CDM-Projekten einzusetzen. Auch die Ausgabe von Emissionsgutschriften (CER) aus bereits registrierten CDM-Projekten sollte vorübergehend gestoppt werden. Das Instrument sollte erst dann wieder genutzt werden, wenn die gravierenden Missbrauchspotentiale ausgeräumt sind;

2. sich im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen des Kyoto-Protokolls sowie im CDM-Exekutivrat der Vereinten Nationen dafür einzutreten, dass die Nachhaltigkeit des CDM-Mechanismus hinsichtlich des Klimaschutzes, der sozialen Verträglichkeit und des Umweltschutzes wiederhergestellt wird. Dazu ist auf UN-Ebene Folgendes notwendig:
   - all jene bereits registrierten CDM-Projekte, die im Verdacht stehen gegen das Kriterium der Additionalität bzw. Sozial- und Umweltstandards zu verstoßen, müssen vom CDM-Exekutivrat erneut einem Validierungs- und Registrierungsverfahren unterzogen werden;
   - der CDM-Exekutivrat und das Prüfverfahren zur Registrierung der CDM-Vorhaben sind zu stärken. Insbesondere muss die Immunität der einzelnen Mitglieder des CDM-Exekutivrates festgeschrieben werden, um sie vor Klagen bzw. Klagedrohungen von Investoren zu schützen. Ferner ist ein Verfahren zu entwickeln, dass die Qualität der Validierung und die Unabhängigkeit der Validierer unter anderem dadurch gewährleistet, dass die Validierer künftig nicht mehr von den Projektträgern, sondern vom CDM-Exekutivrat bestellt und den Projektträgern zugelost werden. Die Finanzierung des Validierungsverfahrens müsste entsprechend auf ein Gebührensystem umgestellt werden. Zudem sind vom CDM-Exekutivrat klare und missbrauchsfeste Kriterien für den Nachweis der Additionalität der CDM-Vorhaben und zur Qualitätssicherung der Genehmigungsprozesse zu entwickeln. Gegebenenfalls muss das gesamte Verfahren durch eine Positivliste ergänzt werden, die missbrauchsanfällige Projekttypen von vornherein aus dem CDM-Prozess ausschließt;
   - unter Mitwirkung der Öffentlichkeit, insbesondere von Nichtregierungsorganisationen aus dem Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsbereich, müssen auf UN-Ebene wirksame Verfahren entwickelt und durchgeführt werden, um innerhalb der Genehmigungsverfahren von CDM-Projekten fehlende Nachhaltigkeit zu einem Ausschlusskriterium zu machen;
   - so genannte HFC-23-Projekte sind künftig von der Anerkennung als CDM-Projekt auszuschließen.
3. sich auf europäischer Ebene im Rahmen der Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie sowie der CDM-JI-Verbindungsrichtlinie zum EU-Emissionshandelsystem (Linking Direktive) dafür einzusetzen, dass
   - ab 2013 die Anerkennung der Emissionsgutschriften aus den projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (CDM und JI) auf ein Volumen begrenzt wird, welches maximal ein Drittel der Minderungsverpflichtung beträgt, die den emissionshandelspflichtigen Anlagen in der dritten Emissionshandelsperiode auferlegt wird;
   - weiterhin Kernenergie- und Senkenprojekte sowie große Wasserkraftwerke vom Umtausch von CDM-Zertifikaten (CER) in Zertifikate des europäischen Emissionshandelssystems (EUA) ausgeschlossen sind.

Berlin, den 15. Januar 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Der „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ des Kyoto-Protokolls (Clean Development Mechanism – CDM) ermöglicht es privaten und staatlichen Investoren aus Industriestaaten, für Klimaschutzinvestitionen in Entwicklungsländern Emissionsgutschriften zu erhalten. Diese Emissionszertifikate werden von den Vereinten Nationen ausgestellt und können zu Hause mit Einsparverpflichtungen von Unternehmen oder Industrieländern verrechnet werden.

Das weltweit erste CDM-Projekt – eine Deponiegasverwertung bei Rio de Janeiro – wurde am 28. November 2004 beim CDM-Exekutivrat der Vereinten Nationen registriert. Mit Stand vom 1. November 2007 sind bereits 827 CDM-Vorhaben von der UN genehmigt. Bis zum Jahr 2012 werden dafür Zertifikate in Höhe von rund 1 Mrd. Tonnen CO_2-Äquivalent generiert. Weitere rund 1 900 CDM-Projekte befinden sich gegenwärtig in Vorbereitung. Insgesamt wird bis 2012 für die bislang registrierten und in Vorbereitung befindlichen CDM-Vorhaben ein Volumen von 2,3 Mrd. Tonnen CO_2-Äquivalent erwartet. Zurzeit kommen monatlich rund 100 neue CDM-Projekte hinzu – der Markt wächst rasant.

CDM-Emissionsgutschriften werden in Europa entweder zur Abrechnung eigener Minderungsverpflichtungen innerhalb des Europäischen Emissionshandelsystems verwendet oder auf dem Zertifikatsmarkt verkauft. In beiden Fällen wird durch die CDM-Emissionsgutschriften das Emissionsbudget des EU-Emissionshandelssystems exakt um den Betrag erweitert, der in den Entwicklungsländern als CO_2-Äquivalent vermindert wurde. So zumindest die Theorie. Aus Sicht des Klimaschutzes wäre dies ein Nullsummenspiel. Der eigentliche Nutzen von CDM-Vorhaben liegt im Modell vielmehr darin, dass der Mechanismus die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen verringern, einen Technologietransfer in den Süden organisieren sowie die nachhaltige Entwicklung in den Gastländern befördern kann.

Die zentrale Bedingung für die ökologische Integrität des geschilderten Nullsummenspiels besteht darin, dass die Vorhaben in den Gastländern tatsächlich zusätzlichen Klimaschutz zum Status quo garantieren müssen. Denn „faule Zertifikate“, die aus Vorhaben resultieren, welche auch ohne CDM durchgeführt worden wären, führen in der EU zu einem Mehrausstoß an Klimagasen, der nicht durch eine entsprechende Emissionsminderung in den CDM-Gastländern gedeckt ist. Die Folge wäre global ein Mehrausstoß von Treibhausgasen. Somit würden die Klimaschutzvorgaben im Rahmen des Kyoto-Protokolls und des europäischen Emissionshandelssystems unterlaufen.

In der zweiten Emissionshandelsphase (2008 bis 2012) können sich in Deutschland die beteiligten Unternehmen Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten bis zu einer Höhe von 22 Prozent oder insgesamt 90 Mio. Tonnen zusätzlich auf ihr Emissionsbudget anrechnen lassen. In der fünfjährigen Handelsperiode macht das ein ganzes Jahresbudget an Emissionsrechten aus. In diesem Zeitraum haben die emissionshandelspflichtigen Anlagen aber nur Einsparverpflichtungen von rund 30 Mio. Tonnen CO_2. Wären also nur ein Drittel der künftig eingeführten CDM-Zertifikate „faul“, also aus nicht zusätzlichen Projekten stammend, so wäre der Beitrag des deutschen Emissionshandelssektors zum globalen Klimaschutz gleich Null.

Aktuelle Studien zeigen nun, dass ein erheblicher Teil der bislang registrierten oder in Validierung befindlichen CDM-Projekte keine Zusätzlichkeit nachweisen kann. So verfehlen nach einer im Auftrag der Umweltstiftung WWF erstellten Studie des Öko-Instituts gegenwärtig 40 Prozent der registrierten CDM-Vorhaben das Kriterium der so genannten Additionalität. Unter anderem deshalb, weil häufig bei der Erstellung der für den Validierungs- und Registrie-

rungsprozess vorzuweisenden Projektdokumentationen manipuliert wird. Ziel solchen Betrugs ist es, nachzuweisen, dass die jeweilige Klimaschutzinvestition ohne die erwarteten Einnahmen aus den CDM-Zertifikaten (CER) nicht rentabel wäre bzw. es ohne die Emissionsgutschriften unmöglich wäre, andere Investitionsbarrieren zu überwinden. Die Bandbreite reicht hier von Manipulationen bei prognostizierten Lastwerten und internen Zinsfüssen bis hin zur plumpen Fälschung von Dokumenten.

Das solche Manipulationen stattfinden können, liegt nach verschiedenen Analysen unter anderem daran, dass beim CDM-Mechanismus alle Beteiligten (Investoren, Validierer, Gast- und Investorländer) ein gleichgelagertes Interesse haben: Sie wollen aus den Projekten möglichst viele Zertifikate zu möglichst geringen Kosten generieren. Für ein angebliches Marktinstrument ist eine solche Konstellation eine denkbar ungünstige Ausgangslage – und für den Klimaschutz ein großes Problem.

Eine besondere Rolle beim Missbrauch des CDM-Mechanismus spielt offensichtlich die fehlende Unabhängigkeit der Validierer, welche die Projekte und Projektdokumentationen unter anderem auf die Einhaltung des Zusätzlichkeitskriteriums überprüfen sollen. Die Validierungs-Unternehmen werden zwar vom CDM-Exekutivrat der Vereinten Nationen akkreditiert. Bestellt werden sie jedoch jeweils von den Projektträgern. Da letztere oft nacheinander mehrere CDM-Projekte entwickeln, lastet auf die Validierer, die auf Anschlussaufträge hoffen, ein enormer Druck. Der Zusammenhang zwischen „gutwilliger“ Überprüfung und der Chance, in einem Folgeprojekt erneut als Validierer bestellt zu werden, liegt auf der Hand. Aus diesem Grunde sollten die Validierer künftig vom CDM-Exekutivrat bestellt und den Projektträgern zugelost werden.

Die Mitglieder des CDM-Exekutivrates wiederum sind bislang persönlich von teuren Schadensersatzklagen der Investoren bedroht, sollten sie ein zur Registrierung beantragtes CDM-Projekt ablehnen. Dieser Zustand ist unhaltbar, da dadurch das unabhängige Agieren des wichtigsten Entscheidungs- und Kontrollgremiums der Vereinten Nationen im operativen CDM-Geschäft leidet. Darum ist es notwendig, den Mitgliedern dieses Rates durch die Vereinten Nationen künftig persönliche Immunität für Entscheidungen einzuräumen, die ihre Tätigkeit im CDM-Exekutivrat betreffen.

Darüber hinaus sollen CDM-Projekte nach Artikel 12 des Kyoto-Protokolls nicht nur einen Beitrag zum Klimaschutz, sondern auch zur nachhaltigen Entwicklung des Gastlandes leisten. Zahlreiche große Wasserkraft- sowie einige Aufforstungs- und Methangasprojekte unter dem CDM-Mechanismus zeigen jedoch, dass dieser Aspekt kaum eine Rolle spielt. So berichtet beispielsweise der südafrikanische Autor Zakes Mda in der Neuen Züricher Zeitung vom 24. Mai 2007, dass sich die Bewohner eines Armenviertels in Durban infolge eines CDM-Projektes mit einer Giftmülldeponie arrangieren müssen, welche die Bewohner seit Jahren krank macht. „Aber nein, sie darf nicht geschlossen werden, denn nun soll daraus Methangas abgeleitet und in ‚saubere‘ Energie konvertiert werden – was sich wiederum als Emissionsgutschrift verkaufen lässt“, so Zakes Mda. Anderswo in Afrika liefen Aufforstungsprojekte im großen Stil mit schnell wachsenden, ortsfremden Baumsorten. Sie gingen auf Kosten des Ackerlandes, so dass die Nahrungsversorgung in den betreffenden Regionen ernsthaft bedroht ist.

Um solche menschenrechtsfeindlichen Fehlentwicklungen künftig zu verhindern, ist die Bundesregierung aufgefordert, sich in den zuständigen UN-Gremien für eine deutlich stärkere Beachtung der Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen der CDM-Registrierungsverfahren einzusetzen.

Schließlich gebiert der CDM-Mechanismus weitere skurrile Blüten: Bei manchen Projekttypen (so genannte HFC-23- sowie N_2O-Vorhaben) werden meh-

rere Millionen wertvoller Zertifikate generiert, obwohl die jeweiligen CO_2-Vermeidungskosten bei einigen Euro/Cent pro Tonne liegen. Solche Vorhaben gelten als Gelddruckmaschinen, die aufgrund der Projektlaufzeiten noch zirka 20 Jahre laufen werden. Etwa ein Drittel des bisherigen CDM-Volumens (in Tonnen CO_2-Äquivalent bis 2012) fällt unter diese Kategorie. Einige Nebenwirkungen solcher Projekte werden in der Fachwelt unter dem Namen „perverse Anreize“ kritisch diskutiert. Erstens gibt es insbesondere bei HFC-23-Projekten aufgrund der extrem hohen Gewinnmargen Anreize, neue – nicht benötigte – Fabriken zu bauen, nur um die anfallenden klimaschädlichen Nebenprodukte über den CDM-Vorhaben klimaunschädlich machen und infolgedessen Unmengen geltwerte CDM-Zertifikaten generieren zu können. Bislang hat der CDM-Exekutivrat sich noch nicht endgültig dazu durchringen können, CDM-Vorhaben zur HFC-23-Zerlegung bei neuen Fabriken nicht mehr zu genehmigen. Zweitens gibt es bei solchen Projekttypen für die Anlagenbetreiber in den Gastländern nur wenig oder keine Anreize, auf andere Produktionsverfahren umzusteigen. Auch die Regierungen der Gastländer dürften wenig Anreize haben, die Umweltgesetzgebung entsprechend weiter zu entwickeln. Schließlich bedeutet jedes CDM-Projekt – selbst wenn es unsinnig oder sogar ökologisch kontraproduktiv ist – Investitionen und Steuereinahmen.

Um zu verhindern, dass infolge des CDM-Mechanismus neue Produktionsanlagen gebaut werden, die lediglich das Ziel haben, extrem profitabel HFC-23 zu zerlegen, sollte die Bundesregierung bei den UN-Klimaverhandlungen darauf drängen, dass diese Vorhaben nicht mehr als CDM-Projekt anerkannt werden.

Nach dem Geist des Kyoto-Protokolls soll der Hauptteil der Emissionsminderung bei Treibhausgasen in den Industriestaaten selbst stattfinden. Flexible Instrumente, wie CDM und JI, haben demnach als Auslandsprojekte nur ergänzende Funktionen. Schließlich ist der Pro-Kopf-Ausstoß von Klimagasen in den Industrieländern mit Abstand am höchsten. Darum ist es nicht akzeptabel, dass beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland die Höchstmenge an Zertifikaten innerhalb der nächsten Zuteilungsperiode 2008 bis 2012, für die Betreiber zur Deckung ihrer Abgabepflicht Gutschriften aus Klimaschutzprojekten im Ausland verwenden können, bis zu 90 Mio. Tonnen oder 22 Prozent betragen darf. Schließlich ist dieses Volumen insgesamt rund dreimal größer, als die eigentliche Einsparverpflichtung. Auch aufgrund des hohen Missbrauchspotentials des CDM-Mechanismus ist es notwendig, diesen Anteil deutlich zu senken. Die im Antrag für den Beginn der dritten Handelsperiode ab 2013 vorgeschlagene Obergrenze für die Anrechnung von CDM/JI-Gutschriften würde dazu führen, dass der überwiegende Teil der Emissionsminderungen im Emissionshandelsbereich tatsächlich im EU-Gebiet stattfinden muss.

Mit der Regelung, Kernenergie- und Senkenprojekte sowie große Wasserkraftwerke vom Umtausch von CDM-Zertifikaten (CER) in Zertifikate des europäischen Emissionshandelssystems (EUA) auszuschließen, hatte die Europäische Union bislang für ihre Mitgliedstaaten strengere Kriterien an die Nachhaltigkeit der CDM- und JI-Projekte gelegt, als im Rahmen des Kyoto-Protokolls vorgesehen. Dieser Weg sollte weiter beschritten werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333